推廣教育

鄉村地區發展規劃報告書之評論

——以新埔鎮照門地區為例

⊙農試所技術服務室
王俊雄

前　　言

鄉村規劃是一門理論與現實並重的學問，就理論層次而言，它必須跨越學科分際，整合萃取各門派的研究所得以建構其複雜多元的體系。就現實層面而言，它必須植基於鄉村民衆與其環境間互動關係的運作，強調實際操作的可行性，方有所謂規劃的空間與發展的意涵。因此，這是一個可深可精，能知能行，充滿開拓趣味並具時代意義的新興學科。目前鄉村發展的規劃工作由農委會主導，省水保局配合執行，聘請專家學者進行調查研究至完成規劃報告書，每年約有10至20本規劃報告書出爐，以作爲鄉村發展建設的藍圖，因此，其重要性與適切性，應爲吾人重視。83年12月28日經由省水保局安排到新竹縣新埔鎮照門里與桃園縣龍潭鄉三水村，兩個已進行規劃建設的地區，實地參觀訪問，以印證書面所載，並思索學術與實際之間的落差。

玆將研讀心得與訪查所見，針對新竹縣新埔照門地區的規劃報告書，依下節八個項目加以評論分析，旨在批判其不足之處，佐以實際執行偏誤，再試擬改進意見，冀爲參考。

規劃報告書之評論

一、資料蒐集與分析

對計畫區現況調查，蒐集相關資料並加以分析評估，應爲規劃之首要工作。因此，時間、人力、財力的投入無可避免，急就章所得的訊息將導致錯誤的決策與方向的偏差，不可不慎。本報告書依記錄應於80年度進行規劃，於81年度（80年10月）出爐，同年度即編列6,740千元開始執行建設工作，時間上有重疊之處，其可行性評估與決策過程，混沌未明。除此之外，針對本項目，報告書中遺漏尚多，僅理其大端，敍述如下：

㈠未見居民意願調查居民對環境的意識，對計畫的認同與建議是規劃與決策的重要依據，實爲不可或缺的資料，但在本報告書中付之闕如。當地居民的意見，不管是調查表或會議記錄應列在本項或附錄之中，

力求詳實與重視爲原則。

㈡欠缺文化相關資料

在報告書中多次提及規劃區爲典型之客家村，尙保有完整之客家村文化風俗習慣，但在資料中對現有文化設施，文化活動，人文資源一概略過，殊爲可惜。

㈢缺少社區組織與活動

書中僅提及官方所輔導之農民組織，如農事研究班，共同經營班等，對其它正式、非正式社區組織之型態、組織、活動內容、方式等皆未重視，顯見不知鄉村組織對發展計畫之重要性與必要性。

㈣遊憩資源皆爲區外據點

書中所列褒忠義民廟、蓮華山三聖宮、白鶴山等風景名勝，雖在鄰近，但皆爲規劃區之外，未見對區內之遊憩資源加以整理介紹，有失焦之憾。

㈤全爲靜態資料，未見動態陳述

資料蒐集就是希望盡可能呈現區內居民與環境間互動的原貌，因此，除了各項基本資料的臚列之外，更重要的是對生產、生活、生態的動態摘述，方能發揮資料的眞正功能。

㈥資料分析推論失實

書中多調調查資料之分析推論出現問題，僅舉一例：村民活動中心之意見調查，認爲完善者爲46.43%，認爲尙可者53.57%，不完善者爲0%。書中仍認爲活動中心要再加整建，並編列預算執行，此種結論與調查結果，兩造矛盾。

二、問題與對策

問題應來自前面的資料蒐集與分析指出現況的落後與失調，對策則根據問題，詳加研議，集思廣義，試擬解決之道，以爲後繼實質規劃之方向與重點。茲對報告書中本部分之評論，分述如下：

㈠就問題而言，多數未見在資料蒐集分析處呈現，來術突兀，共有10大項目，僅列出23個問題，實屬粗糙簡略，且部分問題過於廣泛，例如：基本公共設施不足，居民生活品質無法提昇；部分問題則邏輯欠佳，例如：農民對現有產品運銷方式不甚滿意，影響農場收益。既在此出現應爲區內重要亟待解決之問題，可是部分問題卻又未在實質規劃中出現。

㈡就對策而言，應具可行性與前瞻性，但書中所見多爲原則性與建議性，例如：灌輸成本分析觀念，努力降低生產成本；規劃建設相應的軟硬體設施；建議新埔鎭公所將本區納入垃圾清運系統內，等皆爲泛泛之語，不能稱爲對策。另檢驗書中實質規劃部分亦與此處對策甚多不合，令人疑惑。

三、規劃步驟

書中所列規劃步驟僅以圖示甚爲簡略，應可加以詳細說明9個步驟中所遇到的困難每一步驟所需

時間，參與人員等，以爲其它規劃案的參考。其中尙有3點，值得提出來討論。

(一)地點的選定是規劃的第一個步驟，在資源有限的情況下，理應透過縝密的過程，周全的評估，方能擇定發展區域，以符公平、公開、合理的原則。本計畫區係以新埔鎭照門里1－6鄰爲範圍，計有200戶，963人，面積300公頃。依書中所言，選定此區原因有三：一爲位於觀光帶上，二爲產業以水梨、椪柑爲主，具觀光果園基礎，三爲期使城鄉發展均衡。就學理上，計畫區的選定應考慮其地理上、生態上、文化上、產業上的特點，在比較利益的原則下，依分數高低或支持程度決定之。前述所提三個指標並不具說服力，因爲新埔鎭19個里都位在南園、六福村動物園等之觀光帶上，都亟待縮短城鄉差距，梨與柑桔亦普遍可見，因此，書中僅以一段區區200個文字，說明選定此區之原因，決策過程令人有「黑箱」疑惑。且單以表面數字分析，截至目前已投入6千3百萬元，預計總投資額爲9千8百萬元，依人頭分，每人超過10萬元，依面積分，每公頃投入超過30萬元，是否符合公平原則，頗值探討。

(二)規劃過程中，居民持續的參與、溝通與協調是必要的程序，但在書後附錄僅列有一次規劃座談會紀錄，時間爲79年8月22日下午7時30分，共有48位居民出席，記錄中未見居民意見陳述，僅有一項意願調查：同意配合照門地區綜合發展規劃各項事宜。令人難免有樣板、形式的批評，且未符民主參與的程序原則。

(三)規劃後續步驟，應對實質計畫內容，研擬各項相應之經營管理措施，依其書中記錄成立有「新埔鎭照門地區農村地區綜合發展規劃計畫促進及管理委員會」，究其成員發現，主任委員爲鎭長，副主任委員爲農會總幹事，而兩人皆非計畫區內居民，眞正應驗中國式官大學問大的陋習。促進及管理委員會應由區內居民相互推舉產生來主導當地事務之發展，其理至明。

四、發展的方向或目標

在規劃的過程中，理想上是越詳盡越好，力求完美的發展模式，但是在資源有限條件下，不可能鉅細彌遺，全部實現。因此，發展的方向或目標猶如車之方向盤，指揮到達首要目的，再到次一目的，依輕重緩急，循序漸進，是規劃建設的指導方針。依據書中規劃構想所述：」本區實施此項規劃係以發展柑桔、橫山梨（高接梨）專業區，以達專業經營，配合田地部分花卉生產，更以發展觀光遊憩事業，帶動農產促銷，提高農民所得。」。可知主要的重點方向是產業（梨

、桔、花）與觀光遊憩事業的發展。但是究其書中依然臚列水土保持、公共設施、農宅、交通建設等之重點方向，無法分別出優先順序，亦沒有長、中、短期之時間區隔，令人對其計畫執行與經費投入之取捨標準擔心。再依其規劃項目及經費分析，列為重點的產業與觀光遊憩事業，在經費比例上，產業發展僅占第3位（12,480,000元）不到交通建設（26,850,000元）一半；觀光遊憩事業（8,200,000）則落到第6位，與報告書中所舉出之發展方向與目標，實有不合。

再就產業發展的規劃而言，柑桔目前有54.28公頃，規劃後增為74.37公頃，梨目前有108.37公頃，規劃後變為128.82公頃。面積增加，產量隨之增多，卻未見運售促銷之伴隨計畫，對農民而言，風險極大。增產面積約40－50公頃則是目前的休耕或殆耕地，主觀規劃卻未見農民意願調查，似嫌樂觀天眞。另花卉評估為值得發展，規劃後從0到3.55公頃，面積過小，實在無足輕重。

就觀光遊憩發展的規劃而言，計畫區的設計與特色說明，簡單數語帶過，而鄰近之風景名勝與遊樂區卻介紹甚詳，按其一日遊及二日遊之規劃路線，各據點應為互相競爭，照門地區的遊程有其季節性限制，亦未見伴隨宣傳促銷計畫，目前看來，發展性與競爭力不高。

五、規劃內容

就報告書中的章節，所謂規劃內容可指其實質建設計畫。國內的規劃報告書做到最後，眞正執行的都是物質、器材、建築物、道路與各項補助等，有關人力資源發展、文化、精神、社區活動等都消失無蹤。究其原因，簡單說來是避開人的複雜性與困難度：物質是沉默的，沒有反應，建設起來簡單而易見成果，可宣揚政績又有好處，何樂不為？但我們仍然可針對其簡單易行的實質建設計畫，指出可議之處：

㈠在土地利用與產業部分，其所列項目都是經營資材，例如冷藏庫、紙箱、農機具、溫室、棚架等，然而報告書中未見任何個人或組織資料，因此，這些預計要花費1千2百萬元的東西是給農會？給產銷班？給鄰長？開放個人申請？還是握有分配權利者展現權威，私相授受了事？其它項目中之農塘整治美化與農產品展售中心等之問題雷同。表面上看來，針對環境建設投資，簡易單純，但稍加質疑，其實跳脫不了人與環境的複雜關係。

㈡農宅整建部分，列有新建補助20萬元，整修補助6萬元，且於書中附有農宅配置圖、平面圖、透視圖、模型圖等詳盡範例，但是由於未附有補助約定或規定，毫無約束力，因此，書空咄咄，其景觀出現到處是二層販厝式建築，是可預見的現象。

㈢就社區環境與家戶衛生而言，最嚴重的是垃圾問題，由於未固定清運，居民只得自

行棄置溪流。在實質計畫中，要購置垃圾筒12個，美化環境4式，共花費3,769,000元，但垃圾筒倒滿後，未見處置措施。

(四)就經營管理而言，書中除了提出7點原則性的論點外，認爲政府負有追蹤、管制及檢討的角色，而有關農業經營則由農會或公所進行輔導，遊憩經營部分則語焉不詳，不知所云。總而言之，完全抽離區內居民之自主性，由上而下的威權心態仍充分可見。

六、理論依據

國內有關農村規劃理論之文獻相當稀少，亦缺乏專責之研究單位或學術機構。農村規劃之觀念，大都緣起於政府部門推動各項發展建設計畫下，慢慢地勾勒出農村規劃的輪廓。由於農村規劃所涉及層面很廣，國外可資利用參考的研究著述卻不少，值得我們借他人之長，補己之短。本報告書中並未整理述明其立論依據，亦未將整個規劃案視爲一個研究過程，發展出學理論點。因此，謹就個人評論過程所參照之理論依據，略述如后：

(一)Lassey在其著作「Planning in Rural Environment」中特別強調農村規劃須正視生態系統的孕育、保護，及執行時教育與知識的重要性，以免因發展農村而破壞了人與環境的平衡。

(二)David A. M. Lea & D. P. Chaudhri兩人對鄉村規劃提出整合性的概念，認爲發展應包括：改善鄉村民衆的生活水準並拉近與其他部門互惠關係；提倡自立的發展計畫，並使大衆都能參與，以保障地方的自主性及減少對傳統生活方式的干擾。

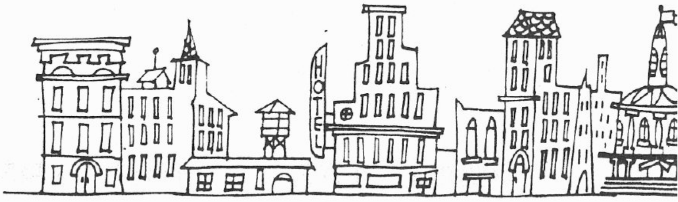
(三)Inayatullah認爲鄉村的規劃與發展是一個過程，應具有下列三個面向：①傳播適當技術，以改進農場經營的過程。②傳統鄉村社會人民接觸外界而產新技術與新態度的過程。③鄉村發展爲包含技術、社會、文化與政治等因素的複雜過程。

綜合上述，規劃與發展仍應以人爲焦點，經由參與、溝通、協調、教育的過程中來改變居民的態度、技術與知識，如此，人與環境和諧的關係才可能眞正實現。

七、效益分析

效益分析或效益評估是一門專業而困難度甚高的技術，主因在於效益的概念不易定位，可分有形效益與無形效益，有形效益易於以數量、金錢估量；無形效益，如態度、精神、知識、文化的改變難予計量。評估時間先後可區分爲事前、事中及事後三個階段，對於計畫的擬定、決策、執行以及成效的管理與控制都是不可或缺的步驟。規劃報告書屬建設之前置作業，因此，皆爲預期性的效益評估，著重可行性的探討。茲對書中的效益分析，評論如下：

(一)有形效益（可計量效益）方面，其前題是規劃後將52.22公頃



之休耕地重新利用，種植梨樹、花卉或造林等，假設每公頃產量及價格不變下，總產值較民國78年之現況增加了95,872,297元，其投資報酬率高達77.16%，遠超過市場利率9%，因此，所下的結論爲「本計畫之可行性相當高」。姑且不究其計算過程，光是前提之擴大面積增產，未見書中如何規劃鼓勵，即樂觀推斷。至於觀光遊憩方面，竟然出現「由於規劃後各觀光遊憩施之面積、型態等尙未可知，故其有形效益尙無法估計」等文字，眞令人丈二金剛摸不著頭緒，「規劃」兩字，眞是弔詭。

(二)無形效益（不可計量效益）方面，僅以文字加以說明，唯既爲評估，自當嚴謹，力求邏輯周延，不得過度推衍，誇大效果。但仍可易見「改善農業人口老化」、「一片整齊、清新、綠意盎然的景緻」、「可寬舒都市人口壓力」等語，甚且出現「藉著外地區遊客到規劃區內旅遊休憩，可以對區內居民產生示範效果，改善其生活習慣，以提高居民素質」之效益。孰人不知台灣遊客惡形劣狀，水準甚差，前述實在自貶身價，不知所云。

八、結論與建議

結論應是對前面各章做總結以及對規劃過程遇到的困難與心得加以整理檢討，以爲其它規劃案之參考。但本書此部分儼然是第三章課題與對策之濃縮版，到了結論還出現「宜農牧地未實施水土保持處理，且約有三分之一的林地超限利用，唯恐將來土地不得以永續利用」等語。

本書列有四項建議，個人以爲皆值得加以探討。

(一)建議由中央或省統籌建設基金。此完全是由上而下的施捨心態，違反50：30：20的經費分擔原則，且易造成居民有補助才動的消極心態。

(二)建議爲期土地永續利用，本區山坡地之開發應在保育重於利用的前題下執行。前述產業發展要將休耕地52.22公頃完全復耕增產，且三分之一林地超限利用未見規劃解決，顯然利用重於保育，本建議矛盾立現。

(三)建議應重視培育農業的接棒人，施行專業知能的訓練及教育。此項本應在產業發展規劃中列爲重點，甚且指明權責單位配合辦理，在此提出好似與本案無關，建議他人參考。規劃案之角色功能，範疇重點，惜皆未能釐淸。

(四)自來水供應系統因本地區用戶不多，工程費頗高，建議由本計畫支應。此項明顯違

反使用者付費原則，且類似情形，在本省各地區不勝枚舉，自來水公司自有統一公平之處理辦法，似乎不須越俎代庖。而且本區（1－6鄰）補助，那7－12鄰，新埔鎮其它18個里是否補助？此議提出，徒增不平與爭議耳。

建設現況之評論

本規劃區自81年度開始投入經費至84年度爲止，總共已支出6千3百萬元。幸經老師安排得以到現場參觀訪問，有機會將課堂所學、報告書所讀與實地所見加以比較貫通，收穫甚多，數點心得，僅略述於后：

一、垃圾問題自古都是居民自行解決，到目前爲止得知，鎭長仍不同意列入清運系統。溪流是此區飲水灌溉來源，近看滿是垃圾袋、農藥瓶罐，眞是觸目傷情。不禁自忖：在如此小小區域要投入9千8百萬元，竟然連垃圾還往溪流扔棄，無法處理，到底問題出在何處？尤其規劃書中奢言觀光遊憩發展，來此遊客所製造垃圾如何處理？再往溪流一扔了事？計畫承辦人員猶將此地視爲樣板，據悉日前還帶友邦學者至此參觀，眞是貽笑國際矣！

在完成規劃，開始建設之前，應利用居民壓力，要求公所簽約解決垃圾問題，否則暫停本案。如若不然，亦應可教育溝通當地居民約定自行清理溪流，不再污染水源，且購置大型集圾筒，200戶人家一週清運一至二次即可。此種課題應比蓋公廁、築山溝、水塘重要，否則景觀維護美化，全爲空談。

二、報告書中多次提及此區保有客家完整民俗，具特殊風貌。唯其新建社區公園所設之大理石、樹木、花卉大多從外地購來，欄杆則是綠漆木狀泥柱，全省風景區到處可見。個人以爲層次過低，倒是破壞了山居客家小村的格調與氣息。其實當地鳳凰竹、箭竹林相當豐富，若能採用本地木石材料興建，則整體和諧一致的感覺，輕易可得，又能節省公帑，何樂不爲？

三、農塘、社區公園、農產品展售中心都是私人土地，將來之營運利用如何管理？有無規範？公約？或是口頭約定？公款應以造福多數人爲原則，因此，如何公平運作，以避免利授私人之嫌，頗值深思。

四、水保局從規劃、發包建設、監工、驗收等工作一手包辦，除少數熱心班組幹部外，未有讓多數居民參與計畫的機會與現象，其間的疏離感，正是諸多計畫無法生根發展的主因。

結　語

鄉村規劃是一門方興未艾的學科，亦正符合台灣鄉村社會發展的需求，值得多數學子修習研究。較諸德國、日本先進國家對國土的熱愛與呵護，回想我們數十年來恣意污染、破壞自己的土地，眞是難以自容。現在痛定思痛，開始關懷維護鄉村農地，詳爲規劃發展之途，相信猶未晚矣！